

**Prof. dr hab. Joanna M. Salachna**

Wydział Prawa

Uniwersytet w Białymstoku



## **Recenzja osiągnięć naukowych i aktywności naukowej**

### **Pana dra Przemysława Panfila**

sporządzona w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego  
w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie: nauki prawne

Stosownie do dyspozycji art. 221 pkt 8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j.: Dz.U. z 2022 poz. 574 z późn. zm.; dalej: Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce) przedstawiam ocenę osiągnięć naukowych oraz aktywności naukowej Pana dr Przemysława Panfila.

Dokumentację i materiały będące podstawą sporządzenia niniejszej recenzji otrzymałam 26 sierpnia 2022r.

## **I – Podstawowe osiągnięcie naukowe (monografia)**

### **1. Ustalenia formalne**

Dr Przemysław Panfil jako osiągnięcie naukowe, zgodnie z art. 219 ust. 1 pkt 2 lit. a) Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, stanowiące znaczący wkład w rozwój dyscypliny nauki prawne, wskazał monografię naukową pt.: *Reguły i iluzje fiskalne w Polsce – ujęcie prawnofinansowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2021, ISBN 978-83-8206-348-6, s. 406.

Wskazana monografia spełnia kryterium formalne określone w ww. przepisie, tj. wydana została przez wydawnictwo znajdujące się w *Wykazie wydawnictw publikujących recenzowane monografie naukowe* (poz. 489; UIW 58700 Załącznika do komunikatu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 września 2020 r. w sprawie wykazu wydawnictw publikujących recenzowane monografie naukowe).

Ocena walorów naukowych powołanej rozprawy wymaga uprzedniej analizy zasadniczych elementów opracowania monograficznego, do których należy zaliczyć: - wybór

tematyki badawczej, - zastosowaną metodologię i metody badawcze, - konstrukcję (strukturę) pracy i jej zakres; - merytoryczną treść rozważań; oraz – stronę warsztatową opracowania.

## 2. Wybór tematu

Samo sformułowanie tematu monografii jako: *Reguły i iluzje fiskalne w Polsce – ujęcie prawnofinansowe* wskazuje na problemowe oraz interdyscyplinarne podejście do zagadnienia, co należy ocenić pozytywnie. Jest to bowiem zapowiedź – co najmniej (pomijam w tym miejscu kwestie zasadniczych celów badawczych, o czym będzie mowa w dalszej części) – kompleksowej analizy i znaczenia zarówno reguł fiskalnych, jak i iluzji fiskalnych poprzez pryzmat uregulowań prawnych. Jakkolwiek problematyka związana z deficytem budżetowym oraz długiem publicznym, stanowiąca istotną część wyznaczonego tematem monografii obszaru badawczego, jest szeroko omówiona w literaturze przedmiotu (zarówno w publikacjach ekonomistów i finansistów, jak i prawników), to jej ujęcie w recenzowanej monografii należy uznać za oryginalne, a nadto poszerzone o nowe istotne elementy. Tytułowe reguły fiskalne jako instrumenty służące ograniczaniu kreowania wydatków publicznych, a w konsekwencji długu publicznego zostały bowiem przedstawione nie tylko w perspektywie historycznej i porównawczej, ale także w kontekście analizy praktyki legislacyjnej obchodzenia tychże reguł, które z kolei prowadzi do zniekształcania informacji o stanie finansów publicznych i skutkiem tego do zdefiniowanych przez Autora – iluzji fiskalnych.

Już powyższe ustalenia pozwalają na pozytywną ocenę wyboru tematyki badawczej. Niezależnie jednak od tej konstatacji trzeba zauważyć, że trafność wyboru obszaru rozważań naukowych winna być także rozpatrywana poprzez społeczną/praktyczną doniosłość problematyki i/lub jej przydatność dla rozwoju danej dziedziny prawa. Odnosząc się do oceny w tym kontekście, na początku niewątpliwie zgodzić się należy z Autorem, że stabilność fiskalna (której zabezpieczeniu mają służyć m.in. reguły fiskalne i prowadzenie publicznej gospodarki finansowej z wykorzystaniem tzw. dostosowań strukturalnych) jest wartością mającą fundamentalne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, która nabiera szczególnego znaczenia w zmieniających się uwarunkowaniach oraz w obliczu sytuacji kryzysowych.

### 3. Metodologia i metody badawcze

Ocena zastosowanej w monografii metodologii i doboru metod badawczych służących jej realizacji wymaga odniesienia się w pierwszej kolejności do sformułowanych: założeń pracy oraz podlegających weryfikacji hipotez.

Jak czytamy we *Wstępie*: „Głównym celem pracy jest (...) opracowanie założeń dotyczących docelowego kształtu polskich reguł fiskalnych.” (s. 13). W ramach tak określonego podstawowego zadania badawczego wskazano (s. jw.), że weryfikacji podlegać będą następujące hipotezy badawcze (dalej oznaczane także jako: H.):

„Hipoteza 1. Konstrukcja polskich reguł fiskalnych jest nieadekwatna do celów, jakim reguły te powinny służyć.

Hipoteza 2. Polskie reguły fiskalne oparte o oryginalne rozwiązania krajowe zwiększają ryzyko kreacji iluzji fiskalnych.

Hipoteza 3. Prawidłowe dekodowanie aksjologicznych fundamentów reguł fiskalnych wymaga umocowania stabilności fiskalnej w katalogu zasad budżetowych.”

Odnosząc się w pierwszej kolejności do obranego celu badawczego – oceniam go w pełni pozytywnie. Jest on właściwie skorelowany z przesłankami podjęcia badań nad wskazanym obszarem, ma charakter prawniczy oraz stanowi wyzwanie naukowe wymagające umiejętności tak analitycznych, jak i syntezy.

W zakresie wyartykułowanych hipotez, stwierdzam, że H.2. i H.3. są sformułowane poprawnie względem przyjętych założeń (przesłanek) badawczych oraz celu podstawowego pracy. Inaczej jest w odniesieniu do H.1. Jak wiadomo hipoteza badawcza stanowi wstępne hipotetyczne ustosunkowanie się do podstawowego problemu badawczego (wyrażonego wprost lub pośrednio). To zaś oznacza, że dana hipoteza winna być propozycją całościowej bądź częściowej odpowiedzi na postawiony problem (pytanie główne), która jednocześnie nie może być pewnikiem (chyba żeby badacz miał zamiar obalić dotychczasowe ustalenia/poglądy, bądź też zweryfikować pewniki przy pomocy zupełnie nowych „narzędzi”). A tak w przypadku H.1. nie jest. Analiza jej treści<sup>1</sup> dokonywana w kontekście pozostałych kwestii metodologicznych prowadzi do wniosku, iż faktycznie stanowi ona sformułowanie podstawowego założenia badawczego (tezy), będącego jednocześnie zasadniczą prawną przesłanką podjętych przez Autora rozważań, a w związku z tym – co oczywiste ze względów metodologicznych – twierdzenie to (jako założenie badawcze, a nie

---

<sup>1</sup> Treść ta jest sformułowana bardzo ogólnie.

hipoteza<sup>2</sup>) merytorycznie powiązane jest z głównym celem badań<sup>3</sup>. Skądinąd spostrzeżenie to znajduje oparcie w poczynionych we Wstępie uwagach.

Kwestia wyznaczenia (w tym „okrojenia”) wyznaczonego tematem monografii obszaru badawczego zostanie omówiona w pkt 4 niniejszej części recenzji.

Odnosząc się do zastosowanych metod badawczych w kontekście obranych założeń badawczych – nie zgłaszam specjalnych zastrzeżeń. Niemniej jednak można mieć pewne uwagi w odniesieniu do krytyczno-poznawczej literatury przedmiotu. Otóż jakkolwiek, z uwagi na temat i zakres badań konieczne było w dużej mierze korzystanie z literatury ekonomicznej, to niedosyt pozostawia wykorzystanie literatury prawnofinansowej dotyczącej podstawowych instytucji prawa finansów publicznych mających znaczenie dla konstruowania reguł fiskalnych, a także publikacji prawniczo-socjologicznych<sup>4</sup> z zakresu wpisującego się w opisywane przez Autora zjawisko iluzji fiskalnych. Z punktu widzenia dyscypliny, w ramach której prowadzona jest procedura awansowa, Autor zasadniczo prawidłowo posłużył się metodą dogmatycznoprawną oraz systemowoprawną oraz elementami analizy prawnoporównawczej.

#### 4. Konstrukcja (struktura) i zakres rozprawy

Struktura rozprawy naukowej winna odzwierciedlać zakreślony tytułem obszar badawczy i być konsekwencją przyjętych celów badawczych oraz służyć weryfikacji założonych hipotez. Oceniana monografia ma dosyć rozbudowaną strukturę, gdyż poza *Wstępem* i *Zakończeniem*, składa się z sześciu merytorycznych części (rozdziałów); zawarto w niej także stosowne wykazy. Z formalnego punktu widzenia na bardzo pozytywną ocenę zasługują: - uporządkowanie logiczne i merytoryczne oraz strukturyzacja treści nawiązująca do zakresu badawczego określonego tytułem monografii; - zamieszczenie w każdym z rozdziałów podsumowań zawierających syntetyczne wnioski z rozważań zawartych w poszczególnych częściach.

Obszar badań, a zatem i konstrukcja pracy, jak już wskazano, determinowane są sformułowanym tematem monografii. W omawianym przypadku w jego zakres wchodzi,

---

<sup>2</sup> Potencjalna hipoteza w tym przedmiocie musiałaby zawierać bardziej sprecyzowane przez Autora wadliwości (korespondujące z założeniem badawczym o wynikającym z obserwacji niedostosowaniu konstrukcji reguł do celów, którym mają służyć).

<sup>3</sup> Upraszczając: skoro Autor założył, że konstrukcja polskich reguł fiskalnych jest nieadekwatna, to logiczny w kontekście tegoż jest cel zasadniczy pracy, jakim jest opracowanie założeń kształtu takich reguł.

<sup>4</sup> Dotyczącej m.in. zniekształcania informacji w szczególności z zakresu prawa wydatków publicznych, które docierają do wyborców, czy też relacji pomiędzy postawami wyborców (wartościami moralnymi) a kształtowaniem przez decydentów prawa wydatkowego.

zestawione ze sobą: reguły fiskalne oraz iluzje fiskalne. Stąd uzasadnione jest, że zgodnie z klasyczną i powszechnie uznawaną konwencją, tymi właśnie pojęciami (ich rozumieniem, zakresem, istotą, operacjonalizacją itp.) Autor zajmie się w pierwszej kolejności. W rozdziale pierwszym dokonano jednak analizy problematyki stabilności fiskalnej, głównie w ujęciu finansowym (ekonomicznym). Było to oczywistym wynikiem przyjęcia założenia badawczego, że stabilność fiskalną należy wiązać z ideą dobra wspólnego, które winno podlegać określonym regułom „ochronnym”. Analiza tak treści, jak i wniosków zwartych w tym rozdziale, traktowana poprzez pryzmat sformułowania H.3. (mającej podstawowy charakter względem propozycji rozwiązań legislacyjnych) może prowadzić do wniosku, że być może:

- a) z jednej strony część zawartych rozważań nie była potrzebna dla osiągnięcia celu pracy<sup>5</sup>,
- b) z drugiej zaś strony uzasadnione byłoby rozszerzenie tych wstępnych rozważań o:
  - teoretyczne kwestie znaczenia i roli zasad budżetowych (w tym normatywnego ich wyrażania) dla ochrony stabilności fiskalnej,
  - teoretyczne i dogmatycznoprawne zagadnienia zasad prowadzenia publicznej gospodarki finansowej w kontekście realizacji tego ww. nadrzędnego dobra.

Treść rozdziału 2. (*Reguły fiskalne w teorii i w praktyce*) zawiera pogłębioną i interdyscyplinarną analizę podstawowego dla całej monografii pojęcia reguł fiskalnych, która była niezbędna dla prowadzenia dalszych, bardziej szczegółowych refleksji. Rozważania w tej części mają charakter porządkujący i w znaczącej mierze opisowy. I nie jest to bynajmniej zarzut, bowiem – jak już zaznaczono – były one konieczne dla wstępnego wyznaczenia obszaru (zakresu) kolejnych analiz, w tym prowadzonych w kontekście porównawczym. W moim mniemaniu być może, zważywszy na ogólne reguły prowadzenia wywodu, bardziej prawidłowe byłoby zamieszczenie obecnego pkt 2.2. jako 2.1. (a obecnego pkt. 2.1. jako 2.2.).

Kolejny rozdział (3.) pt. *Polskie reguły fiskalne na tle porównawczym* jest interesujący poznawczo. Istotne jest, że Autor w sposób bardzo przemyślany oraz uzasadniony dokonał wyodrębnienia państw, których systemy zostały wykorzystane do wykonania analizy porównawczej. Dodatkowo, obowiązujące w Polsce reguły, zostały także osadzone w kontekście ponadnarodowych rozwiązań funkcjonujących na poziomie UE. Przeprowadzone rozważania nie tylko uzasadniły w sposób szczegółowy założenie badawcze w przedmiocie dysfunkcji obowiązujących w Polsce reguł, ale także operacjonalizacja wskazały na założenia oraz obszary, które wymagają interwencji legislacyjnej.

---

<sup>5</sup> Ponieważ nie odnoszą się one wprost do wyartykułowanych hipotez.

Kolejne rozdziały (4. oraz 5.) traktują o iluzjach fiskalnych. Autor w ich przypadku zastosował tą samą zasadę kolejności rozważań jak w odniesieniu do reguł fiskalnych (odpowiednio rozdz. 2. i 3.), co było zabiegiem słusznym. Najpierw bowiem przedstawił kwestie teoretyczno-praktyczne (w tym na podstawie doświadczeń państw członkowskich UE), dalej zaś zjawiska wpisujące się w tą określoną konwencję w Polsce. Na tle zawartości tych części, z punktu widzenia normatywnego (prawnego), zbyt mało miejsca poświęcono rozpoznaniu zjawiska iluzji w kontekście normatywnie postrzeganych (w szczególności w ujęciu prawnym) zasad przejrzystości i jawności finansów publicznych. Ponadto, z uwagi na interdyscyplinarny charakter pracy, Autor omawiając zjawisko iluzji fiskalnych mógł wykorzystać w tym względzie dosyć dobrze omówioną w literaturze (w ramach nauk o zarządzaniu) teorię agencji oraz nowsze publikacje zawierające analizy prawno-socjologiczne (na co zwróciłam uwagę już wcześniej).

Ostatni z rozdziałów (6.) to *Wnioski de lege ferenda*. Zawiera on jednak znacząco szerszą analizę niżby wynikałoby to z powołanego tytułu tej części. Poszczególne bowiem wnioski de lege ferenda poprzedzane są (w poszczególnych pkt) dosyć obszernymi analizami prawnymi (w tym prawnofinansowymi) oraz wnioskami de lege lata, które to powinny być przeprowadzone na początku rozważań (por. uwagi w odniesieniu do rozdz. 1.), tym bardziej, że praca ma także charakter prawniczy. Te okoliczności wskazują, iż brak jest należytej zbieżności pomiędzy tytułem tej części a jej zawartością merytoryczną. Ponadto, zważywszy na wcześniejszą uwagę w przedmiocie prawidłowej kolejności analiz, trudno uznać, że ta część została odpowiednio skonstruowana.

Pracę wieńczy *Zakończenie*, które w sensie merytorycznym jest konstrukcyjnie zbędne. W znikomej części odnosi się ono do kwestii weryfikacji hipotez badawczych (w istocie dwa ostatnie akapity). Nie doszłoby do takiej sytuacji, gdyby Autor, zamiast rozdz. 6. Wprowadził część *Wnioski, w tym wnioski de lege ferenda*, w których odniósłby się w pierwszej kolejności do hipotez badawczych, a następnie zaproponował propozycje rozwiązań (które oparte byłyby na wcześniejszych analizach, w tym analizach prawnych – por. powyżej zamieszczone uwagi dotyczące konstrukcji rozdz. 1. oraz 4.-6.).

Generalizując - analiza wewnętrznej struktury i treści kolejnych rozdziałów pozwala na stwierdzenie, że dotyczą one postawionych we *Wstępie* założeń oraz hipotez badawczych. Natomiast układ pracy, niezależnie od zgłoszonych uwag krytycznych – co do zasady nie budzi poważnych zastrzeżeń. Poza tym zwraca uwagę symetria rozłożenia poszczególnych treści, co zasługuje na uznanie.

W odniesieniu do sprecyzowania w toku badań zakresu badawczego (faktycznie: okrojenia go w stosunku do obszaru wyznaczonego tytułem monografii), wskazuję, że niezależnie od obiektywnej zasadności przyjętych w tym względzie założeń:

- pominięcie szerszej analizy jakościowych reguł polityki fiskalnej nie zostało uargumentowane w wystarczający i przekonujący sposób;
- wyłączenie z zakresu rozważań problematyki reguł fiskalnych dotyczących samorządowej gospodarki finansowej (a zatem także – powstających w tym zakresie iluzji fiskalnych) jest uzasadnione w bardzo lakoniczny sposób, a postawiona w tym zakresie teza nie została poparta stosownymi danymi (przede wszystkim dotyczącymi udziału w strukturze publicznego długu publicznego); skądinąd Autor nie był w tym zakresie konsekwentny, ponieważ w ujęciu historycznym wskazał na regulacje obowiązujące w tym względzie (zob. pkt 3.1.2. i nast.).

Natomiast za wystarczające i metodologicznie uwarunkowane uważam wyjaśnienia Autora w przedmiocie koncentracji na iluzjach fiskalnych dotyczących publicznej polityki wydatkowej.

## **5. Merytoryczna treść rozważań**

Dla oceny wkładu w rozwój naukowy danej dziedziny lub gałęzi prawa znaczenie ma treść dysertacji naukowej, w tym wyrażane przez autora - na podstawie przeprowadzonych analiz - poglądy i formułowane wnioski. W tym zakresie, po zapoznaniu się z zawartością merytoryczną ocenianej monografii, stwierdzam wstępnie, że jej Autor:

1. z pewnością dysponuje rozległą i pogłębioną wiedzą z zakresu teorii oraz praktyki (w tym praktyki legislacyjnej) reguł fiskalnych znajdujących zastosowanie w publicznej gospodarce finansowej na szczeblu centralnym, a na tle przeprowadzonych rozważań wysuwa szereg wniosków odnośnie prawnych instrumentów finansowych, które są lub mogą być wykorzystywane w Polsce; W tym zakresie wnioski i postulaty (niezależnie od mojej ich osobistej oceny) uważam za dobrze osadzone merytorycznie w toku rozważań i właściwie uargumentowane;
2. posiada niezbędną wiedzę i bardzo dobrą orientację z zakresu prawnofinansowych uwarunkowań prowadzenia gospodarki budżetowej w Polsce przez władze państwowe;
3. wykazał się umiejętnością prowadzenia prawidłowego metodologicznie wywodu prawnego i konstruowaniu na podstawie jego wyników uzasadnionych wniosków oraz postulatów (de lege lata oraz de lege ferenda);

4. w interesujący i intrygujący naukowo sposób połączył omówienie kwestii typowo finansowych (ekonomicznych) z prawnofinansowymi, przy czym w obu tych obszarach wykazuje się dobrym przygotowaniem merytorycznym.

Analiza meritum (obszernej skądinąd) dysertacji skłania mnie do sformułowania wniosku, że jej Autor pewnie czuje się analizując regulacje dotyczące lub związane z określonymi uprzednio instrumentami w postaci reguł fiskalnych i wysnuwając w tym zakresie własne wnioski i postulaty. W mojej opinii, jest w tym zakresie specjalistą. Natomiast rozważając kwestie wchodzące w zakres stricte rozumianej publicznej gospodarki finansowej, w tym rozpoznawanej na gruncie ustrojowym, daje się zauważyć pewne powierzchowności lub niedoskonałości z punktu widzenia zasad typowej analizy prawniczej. Poniżej, tytułem przykładu, wskazuję tylko niektóre z uchybień lub niedociągnięć, o których mowa, mianowicie:

- na s. 192 sformułowany został (skądinąd słuszny) postulat dotyczący realizacji zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych, tyle tylko, że nie został on osadzony w szerszej perspektywie normatywnej (dotyczącej ewentualnej/potencjalnej możliwości legislacyjnego niwelowania iluzji fiskalnych); Generalnie w rozdz. 4. zabrakło szerszego rozpoznania problematyki iluzji fiskalnych w kontekście normatywnoprawnym;
- błędne jest stwierdzenie, że pojęcie sektora finansów publicznych nie doczekało się definicji legalnej (s. 236); Trzeba zauważyć, że ustawodawca formułuje różnego rodzaju definicje legalne. Jednym z ich rodzajów są definicje zakresowe (tj. wyliczające elementy składowe danego zakresu/pojęcia) i właśnie z takiego rodzaju definicją, jakkolwiek z różnych względów niedoskonałą, mamy do czynienia w art. 9 ustawy o finansach publicznych;
- przedstawiając kwestie wyodrębnienia w ramach środków publicznych kategorii dochodów oraz przychodów, natomiast w ramach rozdysponowań – wydatków i rozchodów, Autor zupełnie pominął prezentowane w literaturze prawnofinansowej<sup>6</sup> klasyfikacje oraz przyczyny i uzasadnienia tych podziałów, a także ewentualną rolę, skądinąd unormowaną prawnie, klasyfikacji budżetowej;
- kwestia budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich (i ich sald), która poruszana jest w kilku miejscach w rozdz. 5. w kontekście iluzji fiskalnych powinna być zostać rozważona w szerszej perspektywie prawnej, tj. nie tylko na gruncie obowiązujących regulacji prawnofinansowych, ale także w ujęciu ustrojowym (konstytucyjnym), z którego wywieść można byłoby zasadę uchwalania jednego budżetu w sensie materialnym;

---

<sup>6</sup> Np. w t. II *Systemu prawa finansowego*, Warszawa 2010.



- używane są pojęcia, które czy to stosowane w literaturze typowo finansowej (ekonomicznej), czy popularnonaukowej nie budzą zastrzeżeń, nie są jednak poprawne z punktu widzenia stosowania terminologii prawniczej (np.: „suwak bezpieczeństwa”, „przesuwanie wydatków”, „zapisy”<sup>7</sup>, „blokowanie środków”<sup>8</sup>);
- omówienie zasad budżetowych bazuje na ich ujęciu postulatywnym, abstrahując od faktu, że część z nich znalazło także wymiar normatywny; Autor skupił się na postulatywnej zasadzie równowagi budżetowej (mającej podstawowe znaczenie w kontekście rozpoznawanej stabilności fiskalnej), pominął zaś te, które mają w przypadku ich prawidłowego unormowania oraz wdrażania potencjał niwelowania przynajmniej części iluzji fiskalnych.

## 6. Warsztatowa strona monografii

W omawianym zakresie stwierdzam, że poza wskazanymi w pkt poprzedzającym uwagami warstwa językowa, w tym stylistyczna są zasadniczo poprawne.

Odnośnie zaś dokumentowania wypowiedzi (wykorzystania literatury) pewne zastrzeżenia sformułowałam już wcześniej, nie będę tu zatem ich powtarzać. Mając je na uwadze, skonkludować można, że w zbyt małym stopniu – zarówno ze względu na przedmiot prowadzonych analiz, jak i charakter dysertacji (ekonomiczny oraz prawny) – wykorzystano dorobek nauki prawa finansowego.

W zakresie formalnym wskazuję, że w wykazie aktów prawnych (*Źródła prawa*) nie przestrzegano zasady hierarchiczności, natomiast w wykazie literatury zawarto także opracowania, które winny się znaleźć w innych źródłach (dokumentach).

## 7. Ocena monografii

Recenzowaną monografię wskazaną przez dra Przemysława Panfila jako osiągnięcie naukowe będące podstawą ubiegania się o nadanie stopnia doktora habilitowanego – niezależnie od zgłoszonych uwag krytycznych – oceniam jako interesujące poznawczo oraz wartościowe naukowo opracowanie. O jego oryginalności naukowej, a w rezultacie – znacznym wkładzie twórczym Habilitanta w rozwój nauk prawnych przesądzają

---

<sup>7</sup> Jako synonim przepisów prawa.

<sup>8</sup> Kiedy to z ustawy o finansach publicznych wprost wynika, iż jest to instytucja blokowania limitów wydatkowych.

zapropozowane w nim autorskie rozwiązania dotyczące kształtowania reguł fiskalnych dotyczących szczebla centralnego w Polsce.

Pragnę wskazać, że oceniana monografia naukowa nie tylko systematyzuje dotychczasową wiedzę na temat znaczenia stabilności fiskalnej, roli reguł fiskalnych w jej zachowaniu, a także niepożądanych zjawisk pojawiających się wskutek działań władz mających na celu ich obejście. Dzięki niej dorobek naukowy prawa finansów publicznych został wzbogacony o nowe interdyscyplinarne podejście do założeń, które powinny przyświecać tworzeniu rozwiązań legislacyjnych mających podstawowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego i społecznego państwa.

## **II – Pozostałe osiągnięcia naukowe**

Zgodnie z dyspozycją art. 219 ust. 1 pkt 3 Prawa o szkolnictwie wyższym stopień doktora habilitowanego można nadać osobie wykazującej się istotną aktywnością naukową realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej, w szczególności zagranicznej.

W powyższym zakresie Kandydat do stopnia naukowego doktora habilitowanego wykazał się poniżej wskazanymi osiągnięciami.

### **1. Publikacyjny dorobek naukowy**

Publikacyjny dorobek naukowy Habilitanta zaliczany do nauk prawnych obejmuje 2 monografie, 40 rozdziałów w monografiach, 26 artykułów i 11 haseł w leksykonie, z czego po uzyskaniu stopnia doktora jest to: 2 monografie, 26 rozdziałów, 17 artykułów i 2 hasła. Część z tych opracowań (11) opublikowanych było w języku angielskim, zaś 4 powstały we współautorstwie. Dr Przemysław Panfil wskazał na pięć zasadniczych obszarów badawczych, w które wpisują się przygotowane przez niego opracowania, mianowicie:

1. Stabilność fiskalna i instrumenty jej ochrony;
2. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego;
3. Prawne uwarunkowania koordynacji polityki fiskalnej i monetarnej;
4. Państwo a rynek finansowy;
5. Wybrane aspekty prawa podatkowego.

Dokonując analizy przedstawionych do recenzji osiągnięć stwierdzam, że najbardziej znaczące tak wartościowo, jak i ilościowo są publikacje zaliczone do obszaru pierwszego, drugiego oraz czwartego.

Badania podjęte w zakresie stabilności finansowej oraz instrumentów jej ochrony dotyczyły nie tylko identyfikacji tejże stabilności oraz jej zagrożeń (w tym w kontekście funkcjonowania państw w strefie euro), ale także mechanizmów (reguł fiskalnych, ram budżetowych), które miały zapobiegać destabilizacji. W ten obszar badawczy wpisują się także opublikowane wyniki badań dotyczące iluzji fiskalnych, poprzez stosowanie optymistycznego prognozowania budżetowego oraz kreatywnej rachunkowości. Studia prowadzone w tym zakresie stanowiły podwaliny opracowania i opublikowania monografii, która została oceniona w I cz. recenzji. Wskazuje to na determinację Habilitanta w rozwoju naukowym oraz stałego poszerzania perspektywy i kontekstu prowadzonych w tym obszarze studiów.

Opracowania naukowe wpisujące się w drugi z zakreślonych obszarów badawczych (gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego; dalej: j.s.t.) w istocie merytorycznie także w znaczącej mierze nawiązują do pierwszego z wyodrębnionych nurtów. Koncentrowały się one bowiem zasadniczo (za wyjątkiem przedstawienia mechanizmów np. absolutorium) na wykorzystywaniu przez j.s.t. zwrotnych środków finansowych oraz stosowaniu mechanizmów pozwalających na obejście restrykcji finansowych.

W ramach zaś czwartego wyróżnionego obszaru badawczego powstały opracowania, które dotyczyły analizy relacji pomiędzy władzą państwową a tzw. rynkami finansowymi. Słusznie Habilitant zauważa, że jakkolwiek kwestie te są związane z obszarem pierwszym, to wykazują się pewną specyfiką. Głównie z tego względu, że analiza prowadzona jest w innym kontekście podmiotowym, co kształtuje także i przedmiot badań.

## **2. Konferencje i seminaria naukowe oraz udział w realizacji projektów badawczych**

Habilitant brał czynny udział (wygłoszenie referatu) w 33 międzynarodowych i krajowych konferencjach oraz seminariach naukowych, z tego w 29 po uzyskaniu stopnia doktora. Na podkreślenie zasługuje, że 16 referatów zostało przygotowanych i wygłoszonych w języku angielskim. Większość tej aktywności związana była z realizacją badań we wskazanych w pkt poprzedzającym trzech zasadniczych jego obszarów badawczych.

Dr P. Panfil brał także udział w realizacji 5 projektów badawczych, w tym czterech po uzyskaniu stopnia doktora. W ramach jednego z tych projektów (finansowanych ze środków NCN, pt. Iluzje fiskalne w Polsce; nr 2015/19/D/HS5/03317; w ramach programu SONATA), realizowanego w latach 2016-2019, powstała monografia będąca podstawą ubiegania się o stopień naukowy doktora habilitowanego. Habilitant brał także udział w realizacji jednego

projektu międzynarodowego (pt. Efektywny Model Transgranicznej Współpracy Biznesowej i Partnerstwa), finansowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP w konkursie Polsko-Czeskie Forum Akademickie.

### **3. Aktywność naukowa realizowana w ramach funkcjonowania innych podmiotów**

W powyższym zakresie Habilitant współpracował przy tworzeniu 6 opracowań naukowych, których autorami byli przedstawiciele także innych ośrodków naukowych. Ponadto, jak już wspomniano w pkt 2., uczestniczył w realizacji projektu międzynarodowego (pt. Efektywny Model Transgranicznej Współpracy Biznesowej i Partnerstwa) realizowanego przez zespół badawczy składający się z pracowników Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wydziału Prawa Uniwersytetu Masaryka w Brnie.

Dr P. Panfil pełni w czasopiśmie „Financial Law Review” (ISSN 2299-6834) funkcję redaktora tematycznego Działu Prawo Budżetowe. Wskazany periodyk jest czasopismem międzynarodowym wydawanym wspólnie przez Uniwersytet Gdański, Uniwersytet Masaryka w Brnie, Uniwersytet P.J. Safarika w Koszycach oraz Państwowy Uniwersytet w Woroneżu. W latach 2020–2021 był jednym z wykonawców dwóch grantów mających na celu rozwój przedmiotowego czasopisma (finansowanych ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach „Programu wsparcia dla czasopism naukowych”) oraz Uniwersytetu Gdańskiego (w ramach „Programu rozwoju czasopism naukowych UG”). W tym czasie współorganizował trzy międzynarodowe seminaria naukowe, które odbyły się pod takim samym tytułem, mianowicie: „The financial law towards challenges of the XXI Century”.

Habilitant realizował także aktywność naukową realizowaną na różnych uczelniach w postaci udziału w 12 seminariach. Były one realizowane w: Uniwersytet Masaryka w Brnie, Uniwersytet P.J. Safarika w Koszycach, Państwowy Uniwersytet w Woroneżu i Strathmore University, a także na Uniwersytecie Wrocławskim oraz na sześciu uczelniach rosyjskich (Financial University under the Government of the Russian Federation - Moskwa; Southern Federal University - Rostów; South Ural State University - Czelabińsk; Far Eastern Federal University - Władywostok; Dostoevsky Omsk State University - Omsk; Novosibirsk State University - Nowosybirsk).

Realizował także wyjazdy dydaktyczne w ramach programu Erasmus+.

### III – Dorobek dydaktyczny, organizacyjny i popularyzatorski

Oceniając osiągnięcia w ww. zakresie – nie zgłaszam żadnych uwag i zastrzeżeń. Niewątpliwie Pan dr Przemysław Panfil posiada pokaźny dorobek dydaktyczny, w tym w postaci prowadzonych kursów przedmiotowych, jak i udziału w opracowaniu podręczników akademickich oraz udziału w projektach dydaktycznych.

W ramach natomiast działalności popularyzatorskiej zrealizował wykłady (3.), które nie były objęte programem kształcenia oraz opublikował opracowania na potrzeby systemów informacji prawnej Lex oraz Kwantum (wymieniono 8. pozycji).

#### Konkluzje – ocena końcowa

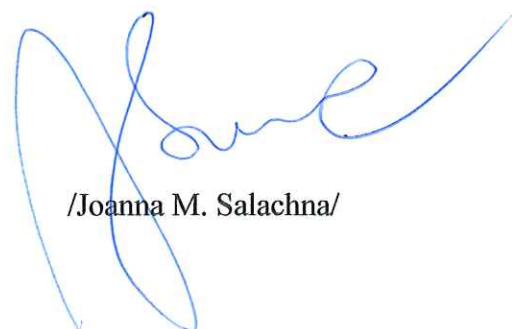
Zgodnie z art. 219 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce stopień doktora habilitowanego nadaje się osobie, która:

- 1) posiada stopień doktora;
- 2) posiada w dorobku osiągnięcia naukowe albo artystyczne, stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny, w tym co najmniej jedną monografię naukową wydaną przez wydawnictwo, które w roku opublikowania monografii było ujęte w wykazie wydawnictw sporządzonym przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki;
- 3) wykazuje się istotną aktywnością naukową albo artystyczną realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej.

W przedmiotowym postępowaniu habilitacyjnym wymienione wyżej warunki zostały niewątpliwie spełnione.

Po szczegółowej analizie dorobku Habilitanta – dra Przemysława Panfila, dokonanej w różnych aspektach, tj. naukowo-badawczym, dydaktyczno-organizacyjnym, a także w zakresie popularyzacji nauki oraz współpracy międzynarodowej, jednoznacznie pozytywnie oceniam przedmiotowy dorobek, jako spełniający kryteria merytoryczne i formalne w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego. Tym samym rekomenduję nadanie dr. Przemysławowi Panfilowi stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauki prawne.

Białystok, 26 września 2022 r.



/Joanna M. Salachna/